

0716629-1

На правах рукописи



Биккулова Гульнара Зифаровна

**ПРИНЦИП СУБСИДИАРНОСТИ:
ИДЕЙНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ СМЫСЛ И
ЕВРОПЕЙСКИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ**

Специальность 23.00.02
политические институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ
на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Казань - 2000

Диссертация выполнена на кафедре общественных наук Казанского государственного энергетического института.

Научный руководитель:

доктор политических наук,
профессор Н.М. Мухарямов

Официальные оппоненты:

доктор философских наук,
профессор П.А. Цыганков

кандидат политических наук
М.Х. Муртазин

Ведущая организация:

Институт социально-
экономических и правовых наук
Академии наук Татарстана

Защита состоится «27» июня 2000 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д.053.29.11 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора политических наук в Казанском государственном университете по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, корпус 2, аудитория 215.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «25» мая 2000 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



870051

Ученый секретарь

диссертационного совета

кандидат философских наук, доцент

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Сидельникова'.

Т.Т.Сидельникова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Динамичное взаимодействие различных уровней властно-управленческих отношений, включая национальные, наднациональные и субнациональные этажи институциональной иерархии, порождает сложный комплекс противоречий и проблем. Решение большинства из них возможно через оптимизацию соотношения централизации и децентрализации, через отлаживание механизмов распределения полномочий.

На рубеже двух веков возрастающее значение в контексте обозначенных проблем начинает приобретать принцип субсидиарности – принцип, согласно которому каждый уровень властных структур должен обладать полномочиями, достаточными для решения проблем, которые в силу своей природы или в силу своей значимости могут быть решены именно на этом уровне, причем с наибольшей эффективностью для всей системы.

Высокий потенциал субсидиарности для организации взаимодействия в социальных системах отмечается как отечественными, так и зарубежными исследователями. Данный принцип получает все большее распространение в лексиконе, при помощи которого описываются процессы интеграции, местного самоуправления, регионализма, федерализма.

Как комплексная, структурная идея, субсидиарность обладает высоким социокультурным, этическим, политико-правовым, экономическим содержанием. Сегодня она заполняет тот вакуум, который образовался вследствие недостаточности классического либерализма и государственного патернализма.

Ценности классического либерализма – индивидуализм, ориентация на максимальную самореализацию сильнейших – недостаточно способствуют достижению гармонии и баланса во внутрисистемных отношениях. Вместе с тем, злоупотребление корпоративной солидарностью в ущерб развитию отдельных сегментов общества – плоды идеологии патернализма – также малопригодны для осуществления этих целей. Это, в частности, проявилось в кризисе различных моделей «социального государства», «государства всеобщего благоденствия».

Субсидиарность представляет собой органичное сочетание двух ценностных начал – свободы и солидарности, взятых в разумных пределах и соотношениях. К пониманию этого факта сегодня приходит Европейский Союз, где данный принцип оказывает влияние на ход общественной дискуссии о процессах политического объединения, поиск моделей институционального дизайна Союза, служит в качестве механизма

урегулирования споров между регионами, национальными государствами и надгосударственным образованием.

В контексте процессов, происходящих сегодня в России, в условиях поиска рациональных способов построения федеративных отношений и путей укрепления местного самоуправления тема субсидиарности приобретает большую значимость для российской политической действительности. Привлекательность данного принципа с точки зрения его практической реализации доказана в процессе разрешения с его помощью политических конфликтов между государствами-членами ЕС, находившимися ранее на крайне индивидуалистических позициях по основным вопросам европейской интеграции. В России сложность эффективного противодействия дезинтеграционным тенденциям со стороны отдельных регионов и сохранения единой, стабильной федерации осложняется тем, что в настоящее время авторитарно-командный инструментарий государства не отвечает динамичному характеру проблем, возникающих по мере формирования системы федеративного типа. Думается, перенос акцента с традиционных институциональных методов решения проблем в социокультурную плоскость придаст российской государственности новый позитивный импульс и позволит найти баланс между интересами «самоопределяющихся» субъектов и всей федерации в целом.

Таким образом, необходимость комплексной теоретической разработки концепции субсидиарности, ее идейно-ценностных истоков и оснований, обобщения опыта реализации принципа в современных политических процессах диктуется практической актуальностью комплекса проблем, связанных с оптимизацией федеративных отношений и поиска новых институтов интеграции в России.

Степень разработанности темы. Интерес к принципу субсидиарности в отечественной политической науке возник преимущественно в рамках сравнительных исследований по федерализму, региональной политике, местному самоуправлению, а также в процессе осмысления опыта политической интеграции Европейского Союза. Питательной средой для закрепления понятия «субсидиарность» в понятийном аппарате российской политологии стали международные научно-практические конференции, проводимые в России в рамках проектов «ТАСИС» Европейского Союза и «Культурная инициатива». Участники этих научных форумов – А.Ахтамзян, А.Бетмакаев, В.Селиверстов, А.Салмин и др.¹ – одними из первых обратили

¹ Ахтамзян А. Германский федерализм: исторический опыт и современность // Материалы Межд. науч.-практ. конференции «Федерализм - глобальный и российский вызов» (г. Казань). – Казань, 1993; Бетмакаев А. Европейский Союз и ФРГ: взаимоотношения между национальной властью и национальным правительством // Дневник Алтайской школы политических исследований. – 1996. – № 2; Селиверстов А. Анализ форм и механизмов межрегиональной интеграции // www.tacis.ru/tacis/rep.int2.html; Салмин А.

внимание на неизвестный до этого в России политический принцип и попытались рассмотреть возможность его экстраполяции на российскую почву как инструмента децентрализации федеративного устройства и наделения субъектов федерации максимально возможным кругом полномочий.

Позже в аналогичном ключе субсидиарность, как принцип демократического федерализма, рассматривается в работе М.Х. Фарукшина.² Следует отметить, что им впервые в отечественной политологии в качестве необходимого элемента данного принципа выделяется критерий дополнительности как один из его смыслообразующих компонентов, в соответствии с которым мероприятия федерального центра являются вспомогательными, дополнительными по отношению к действиям субъектов федерации, что, в свою очередь, должно иметь непосредственное влияние на процедуру формирования объема полномочий обоих уровней. Важным шагом в исследовании субсидиарности явился вывод Фарукшина М.Х. о взаимосвязи принципа с соответствующим типом политической культуры.

В целом, в рамках этой традиции интерпретации субсидиарность освещается в исследованиях по федерализму таких авторов, как О. Аболин, М. Столяров, В.Хохмут, А.Сергунин, Б.Крылов, К. Гаджиев, С.Кирдина и др.³

Более поздние работы с упоминанием субсидиарности были связаны с осмыслением российскими учеными опыта европейской интеграции, устройства и системы права Европейского Союза. При этом принцип зачастую использовался как объективно данная константа, не требующая дополнительного изучения и аргументации. Общепринятыми в исследованиях по европейской тематике стали формулировки, закрепленные в Договоре о ЕС. В соответствии с ними, субсидиарность трактовалась либо как принцип близости, согласно которому «решения принимаются с максимально возможным вниманием к гражданину»,⁴ либо как непосредственно принцип субсидиарности, ограничивающий действия Сообщества только теми

Современный федерализм и российский федерализм: контекст для логики развития Федерации в России// Материалы постоянно действующего семинара (Межд. фонд «Культурная инициатива»). – Казань: Изд-во КГТУ им. А.Н.Туполева, 1994.

² Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: Изд-во Казанского университета, 1998.

³ Аболин О.Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы // Полис. – 1994. – № 11; Столяров М.В. Россия в пути. Новая Федерация и Западная Европа. (Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы). – Казань: ФЭИ, 1998; Хохмут В. Налоговые основы федерализма. Фискальная политика// Материалы международного семинара (г.Астрахань). – М.: Московский общественный научный фонд, 1999; Сергунин А. Проблемы и возможности регионалистики// Полис. – 1994. – № 11; Крылов Б.С. Федерализм и его будущее// Журнал российского права. – 1999. – №1; Гаджиев К.С. Политическая философия. – М.: Экономика, 1999; Кирдина С.Г. Политические институты регионального взаимодействия: пределы трансформации // ОНС. – 1998. – № 5.

⁴ Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. – М.: Право, 1994. – с. 47.

областями, в которых государства-члены не смогли достичь поставленных целей. В этом понимании принцип был отражен в работах Т.Зоновой, Т.Фадеевой, И.Бусыгиной, М.Стержневой и др.⁵

В контексте обсуждения механизмов демократизации российского общества в 1995-м году вышла работа историка А.А.Амплеевой «Субсидиарность и демократия. Введение в тему»,⁶ интересная как первая в отечественном обществоведении попытка осмысления социокультурного значения принципа, берущего начало в католической социальной доктрине. Анализируя роль принципа subsidiarity в жизни современного государства, автор отмечает его огромное значение в формировании демократического, свободного, правового, гражданского общества. Существенными признаками данного принципа она считает его потенциал в разрешении проблемы легитимности демократического устройства, его стабильности и устойчивости благодаря соблюдению таких ценностей как личность человека, его свобода и самостоятельность.

Таким образом, спектр исследований, в той или иной мере затрагивающих принцип subsidiarity, в отечественной науке довольно широк. Вместе с тем, следует признать, что в подавляющем большинстве работ subsidiarity не является специальным предметом научной разработки. В силу этого сегодня в настоящее время не достигнуто целостного представления о многоаспектной концепции subsidiarity.

Стоит отметить, что и в западной политической науке усилия по теоретическому конструированию принципа subsidiarity пока не привели к созданию единого понимания, точной дефиниции, к выработке общего мнения о границах применимости данного принципа.

Интерес западных исследователей к данной тематике возник после опубликования в 1931-м году католической социальной энциклики Папы Пия XI «Квадрагезимо Анно»,⁷ где subsidiarity была использована как принцип, гарантирующий соблюдение прав рабочих объединений в отношениях с государством. По сути, последующие работы явились попыткой адаптации «католического» принципа subsidiarity применительно к различным типам социальных взаимоотношений. Так, известный немецкий ученый Освальд фон Нелль-Бройнинг в своих исследованиях по

⁵ Зонова Т. От Европы государств к Европе регионов// Полис. – 1999. - № 5; Фадеева Т. Европейский союз: федералистские концепции европейского строительства. – М.: ИНИОН РАН, 1996; Бусыгина И. Региональная политика Европейского союза и возможности использования ее опыта для России: Доклады Института Европы РАН. – 1995. - № 17; Стержнева М. Особенности институционального развития ЕС// МЭМО. – 1999. - № 3; Стержнева М. Социокультурные аспекты европейской интеграции// МЭМО. – 1996. - № 12.

⁶ Амплеева А.А. Субсидиарность и демократия. Введение в тему. – М.: ИНИОН РАН, 1996.

⁷ Послание папы Пия XI «Квадрагезимо анно»// Папские послания Льва XIII, Пия XI и Пия XII. – Рим, 1942.

субсидиарности⁸ использовал это понятие для характеристики более универсального типа отношений – между государством и обществом, государством и индивидом, человеком и обществом.

В более поздних работах предпринимались попытки отойти от традиционного «католического» понимания субсидиарности. Принцип субсидиарности стал иногда рассматриваться как некий культурный базис жизни социума, как универсальная и целостная система гуманитарных ценностей. В таком социокультурном понимании идея субсидиарности развивается исследователями Х.Тейлором, К.Митгаард, Х.Гезером, А.Фёллесдалем, В.Йербером, В.Цзиткович и др.⁹

Кроме того, в этом значении эта идея нашла практическое приложение и встречается в документах политических партий, в т.ч. в программах немецкой Христианско-демократической партии, Социалистической партии Австрии, Свободной демократической партии Германии.¹⁰ Сегодня дебаты о культуре субсидиарности сопровождают процессы, происходящие в Европейском Союзе. Многие европейские политические объединения пытаются вынести данную идею за рамки теоретических конструкций и воплотить в политический проект. Особенно показательна в этом плане позиция Комитета регионов,¹¹ активно способствующего пропаганде «культуры субсидиарности» не только на европейском уровне, но и в государствах-членах.

Следующая группа авторов акцентирует свое внимание на рассмотрении роли принципа субсидиарности в организации совместного бытия людей, во взаимодействии различных общностей между собой и с государством. Он выступает при этом в качестве регулятивного начала, способствующего формированию и закреплению в общественном сознании таких нравственных норм, как «корпоративная солидарность», «взаимопомощь», «поддержка». Под таким социально-этическим углом зрения принцип субсидиарности освещается в работах таких западных авторов, как Г.Эберле, Р.Хаузер, Г.Круипп, Й.Вимайер и др.¹²

⁸ Nell-Breuning O. von. Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität. – Freiburg/Basel/Wien, 1968.

⁹ Taylor Ch. Der Begriff der «bürgerlichen Gesellschaft» im politischen Denken des Westens// Gemeinschaft und Gerechtigkeit. – Frankfurt/Main, 1993; Mitgaard K. – Democracy and Subsidiarity. - http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_25.htm; Geser H. "Subsidiarität" im gesellschaftlichen Wandel. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993; Föllesdal A. Subsidiarity and Democratic Deliberation. - http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_21.htm; Jerber W. Subsidiarität und Demokratie. Philosophische Abgrenzung// Subsidiarität und Demokratie. – Düsseldorf, 1981; Zsifkovits V. Möglichkeiten zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips in unserer Gesellschaft// Subsidiarität und Demokratie. – Düsseldorf, 1981.

¹⁰ Политические партии и движения: Христианско-демократическое движение в Европе: Реф.сб. – М., 1994.

¹¹ Committee of regions. Toward a real culture of subsidiarity. - DCP/99336en Brussels, February 3 1999.

¹² Eberle G. Bleibt uns die soziale Krankenversicherung erhalten? Von der Bismarck'schen Kozeption zur 3. Stufe der Gesundheitsreform. – Sankt-Augustin: Asgard-Verl. Hippe, 1997; Hauser R. Armut, Armutsgefährdung und Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland// Jahrbücher für Nationalökonomie. – 1997 - № 216; Kruij G. Grundeinkommen für alle. Ein Beitrag zur Bewältigung der Krise des Sozialstaats? // Arbeitsfragen – 1995 - №1; Wiemeyer J. Sozialethische Probleme eines Grundeinkommens ohne Arbeit. – Graz/Budapest, 1993.

направленных на изучение его роли и значения в моделях «социального государства», «государства всеобщего благоденствия», в системах социальной помощи, социальной поддержки и социальной защиты.

Активному обсуждению принцип субсидиарности подвергся также со стороны экономистов. Такими учеными, как В.Дихманн, Л.Роос, А.Шюллер, Т.Опперман, Е.Штюбингер, К.Хоманн, Ф.Блуме-Дреес, Х.Штайнман, Б.Оппенридер, П.Ульрих, концепция субсидиарности рассматривалась в контексте оптимизации организационной структуры предприятий,¹³ разрешения внутриколлективных экономических конфликтов между работодателями и сотрудниками,¹⁴ формирования экономической этики, или «этики бизнеса».¹⁵ Специалистами по экономической и политической социологии, в частности, Р.Зиннотом¹⁶ и Дж.П.Трахтманном¹⁷, предпринимались также попытки операционализировать принцип субсидиарности в экономических категориях, попытаться найти критерии измерения субсидиарности.

Как объект исследовательского интереса со стороны политологов принцип субсидиарности получил распространение в последнее десятилетие XX века. Формальным поводом к началу активной дискуссии по созданию политико-правовой концепции субсидиарности послужило закрепление принципа субсидиарности в Договоре о создании ЕС, подписанном в 1992-м году. Формулировка принципа в Договоре была довольно расплывчатой, что привело к большим разногласиям среди официальных лиц государств-членов ЕС по поводу значения субсидиарности. Разрешение споров осложнялось тем, что в указанный период не существовало общепринятого политико-правового определения принципа субсидиарности; не было до конца очерчено соответствующее проблемное поле. Материал, накопленный в рамках других областей знания и практики, мало коррелировал с требованиями, предъявляемыми к этому принципу в условиях европейской интеграции, а именно – как к инструменту разграничения полномочий между институтами Европейского

¹³ Dichmann W. Subsidiarität, Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips// ORDO. - 1994. - № 45.

¹⁴ Roos L. Art. "Subsidiarität"// Lexikon der Wirtschaftsethik. - Freiburg, Basel, Wien: Enderle Georges, 1993; Schüller A. Subsidiarität im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Harmonisierung. Interpretationsversuche aus ordnungspolitischer Sicht// Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa. - Tübingen, 1997.

¹⁵ Stübinger E. Wirtschaftsethik und Unternehmensethik // Zeitschrift für Evangelische Ethik. - 1996. - № 40; Homann K., Blome-Drees F. Wirtschafts- und Unternehmensethik. - Göttingen, 1992; Steinmann H., Oppenrieder B. Brauchen wir eine Unternehmensethik? Ein thesenartiger Aufruf einzulösender Argumentationspflichten// Die Betriebswirtschaft. - 1985. - №2; Ulrich P. Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. - Bern/ Stuttgart/ Wien, 1997.

¹⁶ Sinnott R. Integration Theory, Subsidiarity and the Internationalisation of Issues: the Implication for Legitimacy». - <http://eiop.or.at/eiop3rsinnott.html>.

¹⁷ Trachtman J. P. Trade and Problems, Cost Benefit and Subsidiarity. - www.programs/JeanMonnet/papers/12/9701.htm

Союза и государств-членов и средству легитимации действий ЕС в глазах европейских граждан.

Все это в совокупности положило начало разработке принципа субсидиарности в политико-правовых измерениях. К концу XX века данное направление в исследовании субсидиарности показало себя достаточно продуктивным. Во многих специализированных изданиях – в т.ч. справочных – появилось юридическое определение принципа субсидиарности.¹⁸ Растет число исследователей, специализирующихся в этой области. К их числу можно отнести Т.О.Хёглина, М.Бруннера, П.Бруннера, Й.Дитриха, Х.Лехелера, Й.Пипкорна, С.Стьюинга, Т.Шиллинга и др.¹⁹ В рамках политико-правовой традиции развиваются интересные подходы, связанные с применением субсидиарности в процессе разграничения полномочий между различными уровнями властно-управленческой вертикали. Сторонники данного направления пытаются свести субсидиарность к конкретной юридической формуле, к определенному инструменту, имеющему четкие объективированные единицы измерения и способному реально повлиять на механизмы рационального распределения функциональных начал управления.

Следует вместе с тем признать, что на сегодняшний день попыток комплексного анализа феномена субсидиарности в различных содержательных его проявлениях, ретроспективного изучения идейно-теоретических основ, составляющих его ядро и не подлежащих изменению в процессе практического его освоения, не предпринималось. На взгляд диссертанта, отсутствие исследований, охватывающих этот круг проблем, значительно замедляет процесс выработки целостной концепции субсидиарности, чем и объясняется выбор данной темы.

Цель и задачи исследования. Цель данной диссертационной работы – определить в рамках политического анализа сущность принципа субсидиарности с точки зрения эволюции его идейно-теоретических основ в политической науке и опыта его институционализации в условиях европейских интеграционных процессов.

¹⁸ Федерализм: Энциклопедический словарь. – М.: Инфра-М, 1997; Enzyklopaedia Britannica. – <http://www.eb.com/> - cscf; Meyer's Lexikon. – [www.ucm.edu/ref.m10.s.ref.m10s85/0\[811bc834_0x_0003404f](http://www.ucm.edu/ref.m10.s.ref.m10s85/0[811bc834_0x_0003404f);

¹⁹ Hueglin T. Federalism, Subsidiarity and the European Tradition// Telos. – N.Y., 1994. – № 10; Brunner M. Das Subsidiaritätsprinzip als europäisches Prinzip. – Berlin: Duncker&Humblot, 1993; Brunner P. Subsidiarität – Leerformel oder Orientierungshilfe zur Kompetenzverteilung in der EG// Ifo-Schnelldienst. – 1993. – № 22; Dietrich J. Regionalpolitische Konsequenzen aus dem Prinzip der Subsidiarität: die Regionen als Strukturelemente einer föderalen Europäischen Union. – <http://www.snafu.de/jens.dietrich.htm>; Lecheler H. Das Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip einer Europäischen Union. – Berlin, 1993; Pipkorn J. Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union – rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit// Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. – 1992. – № 22; Stewing C. Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union. – Köln/Berlin/München/Bonn: Heymann, 1992; Schilling T. Subsidiarity as a Rule and a Principle, or Taking Subsidiarity Seriously. – <http://eiop.or.at/eiop/9510ind.html>.

Реализация поставленной цели требует последовательного решения задач, состоящих в том, чтобы:

- проследить генезис идеи субсидиарности в контексте европейской общественной мысли;
- выявить соотношение элементов преемственности и новаций в процессе становления современных концепций субсидиарности;
- систематизировать имеющиеся в политологической литературе по данной теме представления и предлагаемые интерпретации предмета, относящиеся к его различным содержательным проявлениям: социокультурным, социально-этическим, социально-экономическим и политико-правовым;
- раскрыть основные тенденции в практическом освоении субсидиарности в процессе европейской политической интеграции и их отражение в документах и институтах Европейского Союза;
- показать особенности позиций, занимаемых участниками европейской дискуссии о субсидиарности.

Объектом диссертационного исследования является принцип субсидиарности в идейно-теоретическом и институциональном измерениях. В качестве предмета исследования выступают эволюция идеи субсидиарности в западной политико-философской традиции и социальной доктрине католицизма, а также опыт концептуализации субсидиарности в современных политологических исследованиях, особенности практической реализации данного принципа в условиях Европейского Союза.

Теоретико-методологическая и эмпирическая база исследования. Сложность и комплексность объекта диссертационного исследования предопределяет выбор аналитических подходов и методов изучения и интерпретации такого феномена, как принцип субсидиарности.

Поставленная тема предполагает анализ эволюции представлений о субсидиарности на различных исторических этапах. В работе над этой частью исследования конструирование понятия осуществляется на базе историко-интерпретационного метода, позволяющего выявить внешние факторы и исторические связи, влияющие на формирование тех или иных элементов концепции субсидиарности. Несомненное идейное воздействие в этом смысле на диссертанта оказали работы К.Гаджиева, Ф.Боаса, К.Хакетта, Д.Аптера, Б.Пареха, Б.Бэрри и др.

Концептуальные обобщения и типологизация концепций субсидиарности по ценностным основаниям осуществляются в рамках системно-структурного подхода в его либеральной традиции, берущей начало от И.Канта, Г.Гегеля, М.Вебера

(в частности, в его трудах по социологии религии и культуры, теории легитимности политической власти) и получившей дальнейшее развитие в современных компаративных исследованиях Г.Алмонда, А.Лейпхарта, Г.Ласвелла и др.

Анализ концепций субсидиарности происходит в рамках институционального подхода в структурном и нормативном измерениях. В первом случае объектом исследовательского интереса выступают организации, учреждения Европейского Союза, рассматриваемый принцип при этом является одной из переменных внутривидовых величин. В рамках нормативного направления субсидиарность рассматривается в качестве самостоятельного институционального начала, представляющего собой систему специфических ценностей, принципов, разделяемых всеми участниками европейских интеграционных процессов.

Эмпирическую базу исследования составили программные документы, опубликованные в период с 1992-го по 1999-й год институтами Европейского Союза (Комиссия ЕС, Совет ЕС, Парламент ЕС) и государств-членов ЕС (центральные, региональные и местные органы власти). Основная часть материалов для проведения диссертационного исследования была предоставлена диссертанту канцелярией правительства земли Бавария (Германия). Часть документов получена в Центре Европейской документации г. Казани и в электронных базах данных Европейского Союза, созданных в глобальной информационной сети Интернет и свободных для пользовательского доступа.

В процессе работы над диссертацией были также использованы статьи из отечественных и зарубежных периодических изданий, как со специализацией в области общественных наук, так и общей тематики.

Научная новизна данного исследования обусловлена характером предмета исследования, подходом автора к его разработке и содержанием ряда основных положений работы, что выражается в следующих моментах:

- в работе впервые предложен опыт комплексного осмысления субсидиарности как теоретического концепта, ценностного начала и принципа политической интеграции;
- в результате историко-интерпретационного анализа предмета исследования прослеживается эволюция идейно-теоретического смысла субсидиарности, преемственность этапов ее концептуального формирования;
- проблема непосредственных интеллектуальных истоков идеи субсидиарности по-новому рассмотрена и увязана с творчеством таких мыслителей, как И. Альфюзи и О. фон Нелль-Бройнинг, творчество которых не было в достаточной степени освещено в работах отечественных исследователей;

- диссертантом предложена типология концепций субсидиарности, выходящая за рамки структурно-институционального подхода и включающая социокультурное, социально-этическое, социально-экономическое и политико-правовое измерения;
- опыт практического воплощения принципа субсидиарности исследован применительно к процессу европейской политической интеграции, что существенно расширяет предметные рамки данной тематической области;
- становление современных представлений о предмете исследовано на конкретном документальном материале Европейского Союза, стран-участниц европейской интеграции и в русле ведущихся дискуссий;
- принцип субсидиарности в работе рассмотрен в качестве политического института, регулирующего характер взаимоотношений в сложных многоуровневых системах.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы основана на том, что задача рациональной организации взаимодействия различных уровней институциональной иерархии находится сегодня в центре внимания научного сообщества. В связи с этим, выводы, полученные в ходе данного диссертационного исследования и касающиеся роли принципа субсидиарности в решении обозначенных проблем, могут стать исходным пунктом для более глубокого понимания особенностей федерализма, интеграционных процессов и т.д.

Кроме того, основные положения данной работы могут найти применение в процессе разработки и преподавания курсов политологии, политической социологии, теории федерализма и ряда других смежных дисциплин.

Основные положения, выносимые на защиту:

- Субсидиарность как политическая идея и социальная ценность имеет давнюю историю в европейской политической мысли. Впервые в традиционном понимании данный принцип появился в теории общественного устройства европейского мыслителя И.Альтузия, созданной в начале XVII века. В современный политический оборот термин и стоящая за ним концепция были введены в первой половине XX века немецким ученым и общественным деятелем О. фон Нелль-Бройнингом.
- Спектр концептуальных направлений субсидиарности включает как политико-правовые, так и социокультурные, социально-этические, социально-экономические моменты. Каждая из перечисленных линий по-своему трактует смысловое ядро субсидиарности в традиционном понимании, акцентируя внимания на одном из ее сущностных элементов: эффективности в организации различных уровней

институциональной иерархии или создании условий для самореализации ее нижним звеньям.

- Опыт европейской политической интеграции свидетельствует: практическая реализация принципа субсидиарности возможна в определенном социокультурном контексте, предполагающем готовность участников процесса к согласованию общих и частных интересов.
- Основной тенденцией в эволюции принципа субсидиарности является его институционализация в структурном и нормативном измерениях.

Апробация результатов исследования. Доклады по результатам исследования были сделаны на трех аспирантско-магистерских научных семинарах (КФ МЭИ, 1998; КГЭИ, 1999; КГЭИ, 2000), на республиканской научно-практической конференции «Проблемы энергетики» (Казань, КФ МЭИ, 1997), а также на научно-практической конференции «Повышение качества подготовки специалистов для энергетики» (Казань, КФ МЭИ, 1999).

Отдельные аспекты диссертации были представлены к обсуждению на секции «Политология» Летних сессий Методологического университета конвертируемого образования по темам: «Общественные науки в России и СНГ» (Владимир, 26 июня – 5 июля 1998 г.) и «От методологии к теории» (Таруса, 25 июня – 6 июля 1999 г.), организованных Московским общественным научным фондом при поддержке Института «Открытое общество», Фонда Дж. Д. и К. Т. Макартуров (США) и Фонда Форда (США).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех разделов, заключения, трех приложений и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, анализируется степень ее разработанности в научной литературе, определяются предмет, объект и методология исследования, формулируются его цели и задачи, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, представляются формы апробации ее основных положений и выводов.

В **первом разделе** «Идея субсидиарности в европейской интеллектуальной традиции» прослеживается эволюция рассматриваемого феномена в истории

западной общественной мысли. В ходе политико-исторического исследования обнаруживается, что на каждом этапе ее становления субсидиарность рассматривается в качестве инструмента, призванного решить те или иные общественные проблемы в определенном культурно-историческом контексте. Наиболее удачные в этом смысле интеллектуальные находки закрепляются в системе представлений, связываемых с данным феноменом и сохраняющих преемственность в процессе его концептуального оформления.

Вопреки общепринятому мнению о том, что концепция субсидиарности берет истоки в социальной доктрине католицизма, возникшей в конце 19-го века, ее идейные предпосылки обнаруживаются уже в работах Аристотеля (384-322 гг. до н.э.) и Фомы Аквинского (1225-1274 гг.). В качестве предпосылок данной концепции выступают идеи о значимости отдельного человека, ориентации общества на достижение «всеобщего блага», необходимости нахождения баланса между частными интересами индивидов и общими задачами.

Собственно зарождение концепции субсидиарности относится к первой половине XVII в., когда немецкий юрист Иоганн Альтузий (1557-1638 гг.), по-новому переосмыслив основные принципы учения Аристотеля и Ф. Аквинского, разработал на их основе теорию субсидиарно структурированного сообщества. В его работе «Обзор политики, методологически изложенный и проиллюстрированный примерами из священной и мирской жизни» принцип субсидиарности является ключевым в процессе построения органичного социума, различные уровни которого имеют свои собственные цели и полномочия, зачастую не совпадающие с приоритетами всей системы. Таких уровней в модели общественного устройства Альтузия – он их называет консоциации – пять: семья, корпорация, город, государство, конфедерация. Каждая консоциация представляет собой совокупность консоциаций предыдущего уровня, причем процесс их объединения в организованность следующего этапа общественной иерархии происходит *субсидиарно*, без поглощения меньших структур большими. Субсидиарный (дополняющий, поддерживающий) характер деятельности вышестоящих уровней консоциации по отношению к нижестоящим является нормой социального взаимодействия в теории Альтузия, что предполагает максимальную самостоятельность консоциаций в реализации собственной активности.

Болезненный для многих систем вопрос определения предметов ведения различных субъектов также разрешается в теории Альтузия на основе субсидиарности. В качестве императива при субсидиарном разграничении полномочий выступают следующие принципы:

- сотрудничество, равноправие, гармония частных и общественных интересов как лейтмотив отношений между различными уровнями консоциации;
- солидарность в решении дел, не затрагивающих сферу непосредственных интересов того или иного уровня системы;
- достижение консенсуса по всем вопросам жизни сообщества как основной механизм урегулирования возможных и имеющихся конфликтов.

Таким образом, субсидиарность в работе Альтузия представляет собой механизм обеспечения баланса между автономией и солидарностью разноразмерных общностей в составе государства посредством достижения консенсуса.

Современная дискуссия о субсидиарности начинается с работ немецкого ученого-обществоведа Освальда фон Нелль-Бройнинга (1889-1991гг.), благодаря которому данный принцип получил дальнейшее развитие в католической социальной доктрине и в политической практике ФРГ. Рассматривая субсидиарность как критерий соотношения индивидуального и коллективного начал в общественном устройстве, он выделил ряд признаков, наличие которых позволяет квалифицировать ту или иную систему как субсидиарную. Нелль-Бройнинг считает, что в субсидиарно структурированном обществе индивидуумы и небольшие сообщества должны, во-первых, обладать определенной автономией, необходимой для того, чтобы добиваться собственных целей и осуществлять те или иные задачи в рамках своей компетенции. Во-вторых, более крупные сообщества или общности, располагающиеся на более высоком уровне институциональной иерархии, должны оказывать помощь структурам, находящимся в их подчинении, не подавляя и не поглощая их. В-третьих, более крупные или вышестоящие сообщества должны возмещать недостаток в ресурсах маленьким общностям в случае, если это препятствует самостоятельному решению последними тех или иных задач. Процесс «субсидирования» должен осуществляться до тех пор, пока это необходимо для восстановления собственного потенциала уровней, нуждающихся в поддержке.

Ценность отдельной личности и эффективность, требуемая любым социальным порядком, готовность всех субъектов участвовать в решении социально-значимых задач и находить консенсус по спорным вопросам составляют то идейное ядро концепции субсидиарности, которое оставалось неизменным в процессе ее становления в истории европейской общественной мысли.

Во втором разделе «Основные линии концептуализации принципа субсидиарности в современной политической теории» анализируется и систематизируется весь спектр представлений о данном предмете, отраженных в работах современных отечественных и западных ученых. В зависимости от содержания, вкладываемого

авторами в понятие субсидиарности, выделяются четыре основных направления ее концептуализации: социокультурное, социально-этическое, социально-экономическое и политико-правовое. Каждая из перечисленных линий по-своему трактует основной сюжет субсидиарности в его изначальном понимании, акцентируя внимания на одном из ее сущностных элементов: эффективности в соорганизации различных уровней институциональной иерархии или создании условий для самореализации ее нижним звеньям.

В рамках социокультурной концепции субсидиарность рассматривается как целостная система гуманитарных ценностей общества. Принцип субсидиарности в социокультурном измерении отличается значительной степенью абстракции и универсальности, что придает ему характер политической идеи, которая, несомненно, могла бы оказывать влияние на характер внутрисистемных отношений, если бы для этого существовали определенные предпосылки. В числе таких условий основным является наличие специфической социокультурной подосновы – своеобразной «культуры субсидиарности», выражающейся в примате прав индивида и уровней, максимально приближенных к человеку, и признании законов общественной солидарности.

Сторонники социально-этического направления концептуализации субсидиарности подчеркивает ее роль в организации совместного бытия людей, во взаимодействии различных общностей между собой и с государством. Исходной предпосылкой данной концепции является мысль о том, что общество не является однородной массой. Оно состоит из индивидуальностей, стремящихся к тому, чтобы общество было максимально гармоничным и целостным, отвечающим определенному социальному идеалу. Это предполагает взаимную ответственность людей друг перед другом, групповую сплоченность и взаимоподдержку. Субсидиарность выступает при этом в качестве регулятивного начала, соблюдение которого является нормой общественного или государственного порядка. В этом смысле, общество, признающее принцип субсидиарности в качестве этической нормы, может оценивать те или иные действия как субсидиарные или антисубсидиарные.

В рамках социально-экономической традиции развиваются две линии концептуализации субсидиарности: собственно *социально-экономическая* и политико-экономическая. Первая представляет собой попытку экстраполяции социально-этической интерпретации субсидиарности в условия современного предприятия. В этом понимании принцип субсидиарности становится критерием «этики бизнеса», предполагающей наделение большими правами сотрудников, с одной стороны, и налагающей на работодателя обязательство по проведению более «человеко-

ориентированной» политики на предприятии, с другой. Последователи *политико-экономического* направления близки по своим взглядам к сторонникам экономического федерализма. Они рассматривают субсидиарность как инструмент рационального, экономически-обоснованного разграничения полномочий между различными уровнями институциональной иерархии. Работы ученых, написанных в духе данного подхода, могут рассматриваться как попытка операционализировать принцип субсидиарности в экономических категориях.

Основной целью работ, выполняемых в рамках политико-правовой традиции изучения субсидиарности, является решение при помощи данного принципа вопроса о распределении функциональных начал управления по разным этапам институциональной иерархии. В зависимости от того, какое содержание при этом подразумевается, различаются две концепции субсидиарности: политическая и правовая. Сторонники *политической* концепции рассматривают субсидиарность как ориентир для формулирования и реализации государственной политики, направленной на повышение роли органов местного самоуправления, субъектов федерации – в общем, уровней, наиболее адекватно представляющих интересы граждан. Исходя из такого понимания, формой государственного устройства, оптимально отвечающей выдвигаемым условиям считается федеративное государство, где принцип субсидиарности обеспечивает его приверженность демократическим ценностям. Субсидиарная структура системы определяет порядок субординации в решении задач: лишь нереализованное в силу объективных причин на коммунальном уровне полномочие передается на уровень субъекта федерации и далее – федерального правительства. В попытке разобраться в том, что есть рациональное разграничение полномочий между различными уровнями правительств в государстве, в каком случае их взаимодействие способно принести положительный эффект для всей системы, возникла *правовая* концепция субсидиарности. Сторонники данного подхода стремятся к тому, чтобы найти конкретные механизмы действия данного принципа применительно к вопросу разграничения полномочий в многоуровневых системах, а также особенности его воспроизводства. Ими в контексте субсидиарности подробно рассматриваются такие вопросы, как целесообразность вмешательства вышестоящего уровня в дела нижестоящего, возможности «субсидиарного» обоснования необходимости отнесения полномочия на тот или иной уровень, степень нормативности данного принципа, поиск «субсидиарных» механизмов реализации задач. Эмпирической базой для большинства работ, выполненных в данной традиции, являются интеграционные процессы, происходящие в Европейском Союзе.

По мнению диссертанта, обилие подходов к пониманию феномена субсидиарности связано с тем, что ее политический и интеллектуальный потенциал является не только и не столько результатом рефлексивно-критического взаимодействия с ним ученых, специализирующихся в данной области. Принцип субсидиарности тесно коррелирует с процессами, происходящими в практической плоскости, и поэтому во многом отражает те специфические идеи, ценности и нормы, которые сформировались в процессе его освоения в различных контекстах.

В третьем разделе «Институциональное воплощение принципа субсидиарности в процессах европейской интеграции» анализу подвергается опыт практического освоения рассматриваемой идеи в деятельности ЕС.

С момента появления в тексте Договора о ЕС, подписанного 7.02.1992 в г.Маастрихте (Голландия), соответствующей формулировки принцип субсидиарности является неотъемлемым предметом европейских дебатов об институциональном дизайне ЕС, о придании ему эффективности и демократичности. Значение принципа субсидиарности в решении новых задач, возникающих на пути к политическому союзу европейских государств, высоко оценивается всеми участниками дискуссии о будущем ЕС (начиная от экономических объединений, политических партий и союзов, органов местного самоуправления и заканчивая органами власти национальных государств и институтами ЕС – Советом ЕС, Комиссией ЕС, Европейским парламентом). Такое единодушие может позитивно расцениваться как общее признание перечисленными субъектами необходимости продолжения процесса объединения и субсидиарность рассматривается ими как один из механизмов его оптимизации.

Вместе с тем, говорить о наличии единой интерпретации субсидиарности, которая отражала бы представления всех участников Союза, на данной стадии интеграции представляется преждевременным. Это свидетельствует о явном политическом кризисе в ЕС, выражающемся в разногласиях по поводу целей, задач и интенсивности происходящих процессов. Важными с точки зрения дальнейшего становления Евросоюза представляются возможные комбинации и консенсус между позициями государств-членов относительно концепции субсидиарности и вкладываемого в нее содержания.

В настоящее время выделяются три конкурентные позиции -- активная, центристская и конформистская -- сторонники которых выражают разную степень заинтересованности в реформировании тех институциональных оснований ЕС,

которые традиционно увязываются с принципом субсидиарности (вопросы повышения эффективности ЕС и увеличения его демократичности).

Представители стран активной группы (Англия, Германия, Франция) недовольны вялотекущим характером европейской интеграции и настаивают на повышении эффективности ЕС. В качестве мер, призванных помочь решению этой проблемы, они называют конституционное (договорное) закрепление своих прав и полномочий и пересмотр компетенции Союза, вплоть до ренационализации отдельных направлений политики, а также передачу административных и контрольных функций на уровень государств-членов. Таким образом, по их мнению, удастся решить не только проблему эффективности, но и легитимности, демократичности ЕС, поскольку процесс разграничения и реализации полномочий станет прозрачным для европейских граждан. В контексте оптимизации институциональных основ ЕС ими также предлагаются всевозможные концепции «гибкой геометрии» или создания «ядра Европы» из наиболее «интеграционно-способных» государств, которые уже на данном этапе могли бы образовать тесный политический союз с перспективой его дальнейшего расширения.

Правительства стран-конформистов (Испания, Греция, Португалия, Ирландия), характеризующихся низким уровнем финансово-экономического потенциала, и соответственно, способности самостоятельно решать проблемы, выступают против развития принципа субсидиарности в Договоре о ЕС, потому что для них это автоматически означает сокращение ответственности Союза по направлениям политики, не входящим в сферу его компетенции. В своих документах по субсидиарности они обращают внимание на социально-этические компоненты данного принципа, подчеркивая необходимость общеевропейской солидарности, поддержки государств, не имеющих достаточных ресурсов для самостоятельного развития.

Большинство правительств ЕС находятся на центристских позициях по отношению к принципу субсидиарности и предпочитают взвешенную, поэтапную стратегию политической интеграции. Отмечаемый большинством специалистов по европейской проблематике институциональный кризис ЕС во многом обязан нерешительности, зачастую излишней осторожности этой группы в вопросах реформирования базовых структур Евросоюза.

По мнению диссертанта, вектор развития ЕС и в будущем будут определять государства, занимающие сегодня активную позицию, подкрепленную значительными

финансовыми ресурсами. В условиях пока только формирующейся культуры солидарности и субсидиарности данное обстоятельство признается многими участниками объединения достаточным основанием для усиления роли этой группы государств в вопросах определения приоритетов европейской политики.

Очевидно, что структурные институциональные реформы в ЕС неизбежны. Речь может идти только об их темпах, что в значительной степени определяется способностью правительств «сильных» стран привлекать на свою сторону в процессе дискуссии по ключевым аспектам деятельности ЕС представителей государств, придерживающихся центристских взглядов. Институционализация субсидиарности в ЕС с учетом динамичного характера европейской интеграции означает также создание неких общих правил игры, в ходе которой будут постоянно проводиться переговорные процессы, вырабатываться конкретные пакетные соглашения по тем или иным вопросам развития Союза.

В Заключении диссертации формулируются основные выводы исследования, выделяются перспективные направления дальнейшего исследования поставленных проблем.

Основные положения и выводы диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1. Социальное государство в условиях федерации: опыт ФРГ// Межвузовский тематический сборник научных трудов. Социально-экономические и гуманитарные науки. – Казань, 1997. - с. 8-11.
2. Социальное государство: политико-социологический аспект// Материалы докладов научно-практической конференции «Проблемы энергетики». – Казань: КФ МЭИ, 1997. - с.10-11.
3. Принцип субсидиарности в федеративном устройстве Европейского Союза// Материалы докладов аспирантско-магистерского научного семинара КФ МЭИ. – Казань: КФ МЭИ, 1998. - с. 8.
4. Социальная политика в авторитарных и демократических государствах// Материалы докладов аспирантско-магистерского научного семинара КГЭИ. – Казань: КГЭИ, 1999. - с. 9-10.
5. Принцип субсидиарности в западной политико-философской традиции// Материалы докладов аспирантско-магистерского научного семинара КГЭИ. – Казань: КГЭИ, 2000. – с. 6-7.

Подписано к печати « 22 » мая 2000 г. Формат 60х84\16. Гарнитура «Таймс».

Печ. лист 1,25. Заказ УУХ. Тираж 100 экз.

Лицензия № 020058 от 20.12.1995 г.